

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
SEGUNDO PERIODO

CARPETA Nº 394 DE 1996

COMISION
ESPECIAL DE REFORMA
DE LA CONSTITUCION

DISTRIBUIDO Nº 672 DE 1996

MARZO DE 1996

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión
del día 26 de marzo de 1996

A S I S T E N C I A

Preside	:	Senador Jorge Batlle
Miembros	:	Senadores Danilo Astori, José Korzeniak, Rafael Michelini, Carlos Julio Pereyra, Ignacio Posadas, Américo Ricaldoni y Walter Santoro
Asisten	:	Senadores Nahum Bergstein, Alberto Couriel y Albérico Segovia; Representantes Nacionales Alvaro Alonso, Carlos Baráibar, Felipe Michelini, Jorge Pacheco Klein e Iván Posada, Secretario del Senado Mario Farachio y Prosecretaria del Senado Quena Carámbula
Secretaria	:	Josefina Reissig
Ayudante de Comisión	:	Alberto Martínez Payssé

INDICE

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 14 minutos)

Vamos a comenzar con el análisis del proyecto de ley constitucional, siguiendo el orden establecido en él. Entonces, empezaríamos a considerar el artículo 17. Al respecto, la Mesa tiene dudas acerca de si es conveniente la lectura previa de las disposiciones o si ésta es innecesaria en virtud del conocimiento que los señores Senadores tienen sobre el tema. Pero si no hay manifestaciones en este sentido, optaríamos por darles lectura.

Léase el artículo 17 incluido en el artículo 1º del proyecto de ley constitucional.

(Se lee:)

"Artículo 17.- En caso de prisión indebida el interesado o cualquier persona podrá interponer ante el Juez competente el recurso de 'habeas corpus', a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el Juez indicado.

Cualquier persona podrá ejercitar la acción de amparo en los términos y condiciones que establecerá la ley."

En consideración.

SEÑOR MICHELINI.- Personalmente, no sé cuál es el mecanismo a aplicar, pero pretendemos que exista la mayor agilidad posible en el análisis de este proyecto de ley de reforma constitucional. Por ejemplo, estamos absolutamente convencidos del propósito de este artículo, y en ese sentido estaríamos dispuestos a proveer a la Comisión de una redacción más acertada. Concretamente, propondríamos votar esta disposición, y más adelante trataríamos la redacción que presentaríamos acerca de esta norma. Vamos a ver si podemos convencer al resto de los señores Senadores. De esta forma, no estaríamos trabando el análisis de este artículo, ya que estamos de acuerdo con su objetivo.

SEÑOR KORZENIAK.- Quiero decir algunas palabras en el mismo

sr.

sentido de lo expresado por el señor Senador Michelini.

El objetivo de este artículo es añadir a la garantía de la libertad física, que es el 'habeas corpus', la del amparo. Se trata de una garantía que existe en todo el mundo y, en este sentido, estamos algo atrasados constitucionalmente. Esto está establecido por vía legal y se pretende hacer una referencia a este tema en la Constitución, a efectos de que la ley tenga un apoyo más directo.

Me parece que, efectivamente, la redacción que tendríamos que darle a esto debería ser un poco más técnica y acertada. Sin embargo, no creo que exista ninguna dificultad al respecto, porque esto no plantea discrepancias entre los diferentes lemas.

Concretamente, el segundo inciso del artículo 17 dice: "Cualquier persona podrá ejercitar la acción de amparo en los términos y condiciones que establecerá la ley." Es decir que se trata de una norma meramente programática --todos estamos de acuerdo en que debe serlo--, pero quizás sería mejor que la disposición diera algunas pautas a la ley. Digo esto porque en el Derecho Comparado y en la doctrina hay acuerdos --diría-- unánimes sobre dos o tres puntos del tema. El primero de ellos es que el amparo es un recurso de tipo judicial; no obstante, la palabra "amparo" en lenguaje corriente puede usarse con un sentido administrativo. Al respecto, habría que decir que el amparo es un recurso y no una acción; se trata, efectivamente, de una garantía de todas las libertades, excepto de la física, que está contemplada por el 'habeas corpus'. Entonces, considero que habría que agregar la palabra 'judicial' y hablar de 'recurso' en lugar de 'acción', tal como sucede con respecto al 'habeas corpus'.

Por otro lado, existe un acuerdo unánime en el Derecho Comparado y en toda la doctrina en el sentido de que la decisión de un recurso de amparo no es definitiva, sino provisoria. Esto es así porque se trata de una decisión y ello debería figurar en la iniciativa. O sea que para la protección de los demás derechos habrá un recurso de amparo judicial, de decisión provisoria, porque el juez tiene que expedirse de inmediato, y no están las garantías suficientes de las partes para que haya un pronunciamiento definitivo; digamos que se trata de un pronunciamiento precautorio.

sr.

También tendría que figurar la expresión "de trámite sumarísimo", tal como sucede con el amparo y el 'habeas corpus' en el inciso primero.

Entonces, una posible redacción diría que la ley regulará el recurso de amparo judicial sobre la base de que su decisión es provisoria y mediante trámites sumarísimos.

Esta es mi propuesta, que coincide con la del señor Senador Michelini en cuanto al objetivo perseguido por los miembros de la Comisión.

SEÑOR SANTORO.- Señor Presidente: queremos señalar que hemos realizado un dilatado trabajo en el tema relativo a la reforma de la Constitución, integrando la Comisión Interpartidaria, que fue la que procedió a estructurar el proyecto que posteriormente fue presentado a la Asamblea General y que cuenta con la firma de representantes de tres partidos políticos y del señor Presidente de la Asamblea General.

Vamos a ajustar nuestra conducta parlamentaria en el trabajo de la Comisión al texto presentado que cuenta con nuestras firmas. Con esto estamos señalando que, básicamente, nos ceñiremos a lo allí redactado y admitiremos las correcciones y observaciones que permitan mejorarlo. No obstante, vamos a ser renuentes a cambios profundos porque estimamos que se trata de un texto que fue ampliamente trabajado y, en ese sentido, aceptaremos las modificaciones que se puedan introducir con el objetivo de mejorarlo, de que tenga una mejor aplicación y una más clara proyección, pero no queremos incursionar en alteraciones de carácter sustancial. Queremos señalar esto como la norma de conducta que vamos a mantener en el seno de la Comisión.

En lo que hace al artículo 17, no estamos muy entusiasmados en acompañar una modificación que lo califique como recurso. Tenemos profundas dudas de que esto pueda ser establecido como recurso, a pesar de las referencias que acaba de realizar el señor Senador Korzeniak, porque la experiencia que tenemos en materia de la aplicación de la acción de amparo en la actualidad indica que cuenta con muchos elementos o con un porcentaje ampliamente mayoritario en cuanto a que se trata de una acción y no de un recurso, pues con la posibilidad de catalogarla como acción estamos habilitando a que tenga un

sr.

espectro de aplicación mayor.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Debo manifestar que tengo reservas en cuanto a este inciso. Nos encontramos ante una situación que si bien no tiene una regulación constitucional expresa, no es un vacío en cuanto a su realidad jurídica. El amparo está universalmente admitido por la doctrina y la jurisprudencia, y hasta donde yo sé no ofrece mayores dificultades en cuanto a su aceptación ni instrumentación. Me parece que las elaboraciones que se han ido realizando en el país son correctas, así como sus resultados. Por lo tanto, no veo que exista una necesidad de incluir un texto constitucional, más allá de alguna inclinación de tipo teórico que a los profesionales del Derecho nos pùeda convencer. Lo expresado no sería una objeción de fondo si el texto a nuestro juicio fuera correcto. Sin embargo, adolece de algunos defectos que me parecen importantes.

En primer lugar, tal como está redactado, al no existir referencia alguna a la legitimación que se requiere para hacer uso del derecho de la acción de amparo a una situación jurídica subjetiva, puede transfosmarse en una acción de corte popular, desvirtuando lo que es la acción de amparo. En ese sentido, el texto es muy infeliz y puede terminar haciéndole daño a una figura de gran utilidad en nuestro país que, como dije recién, funciona con aceptación universal. En lo que a mí respecta, se trata de una objeción muy importante. Creo que el comienzo del inciso, en cuanto a que "cualquier persona podrá ejercitar", no recoge cabalmente lo que es la acción de amparo, por lo que puede desvirtuarla y hasta matarla en su contenido y en su utilidad.

En segundo término, y si se quiere de menos importancia, la referencia de que se ejercitará en los términos y condiciones que establecerá la ley, sin duda bien intencionada, da pie a un campo de acción legislativa que a mi juicio excede --por lo menos en teoría-- lo correcto. La ley no puede coartar o establecer condiciones, quizás ni siquiera términos, a la acción de amparo. En todo caso, podrá reglamentar aspectos procesales.

Por lo tanto, por estos dos motivos, la redacción, a mi juicio, es infeliz, por lo que tendría que hacerse un esfuerzo para mejorarla, en la medida en que se considere que existe un

sr.

vacío que efectivamente se debe llenar, lo que, como señalé al comienzo de mi exposición, no comparto.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador Michelini nos ha expresado que tiene una fórmula que en su momento hará llegar a la Mesa para su posterior distribución. Al mismo tiempo, el señor Senador Korzeniak ha manifestado que tiene un punto de vista diferente en lo que aquí se expresa, aunque se sostiene que el tema que nos ocupa es apoyado por todos en cuanto a su finalidad. El señor Senador Santoro ha establecido su posición de carácter general, pero que sí tiene que ver con el tema, pues entiende que la posición política a sostener por quienes hemos firmado implica no introducir cambios sustantivos, pero sí admitir la posibilidad de mejorar. Por su parte, el señor Senador Posadas Montero ha señalado hechos o circunstancias que ameritan que todos reflexionemos con el fin de poder mejorar esta disposición. Por tanto, diría que el procedimiento más adecuado para esta primera revisión, que haremos lo más rápidamente posible, es que al ir pasando por todos los artículos vayamos haciendo nuestras observaciones, a los efectos de que aquellos que entiendan que sí existen aspectos que deben ser mejorados o sencillamente cambiados, nos puedan hacer llegar por escrito sus distintas y concretas expresiones referidas al artículo en consideración. No entiendo que este sea el momento de votar el artículo que estamos discutiendo, como así tampoco los artículos que serán tratados a continuación. Lo más correcto es rápidamente agotar esta primera lectura de todos los artículos y establecer cuáles son nuestras inquietudes para mejorar, cambiar o suprimir el texto. Por lo tanto, no pondría a votación los textos ni los solicitaría en el día de hoy, pero sí, repito, a la Mesa le interesaría recibir por parte de los señores Senadores --si así lo desean-- expresiones sobre las inquietudes que nos lleven a mejorar el texto del artículo 17.

El artículo 46 es similar en el primer párrafo al artículo 46 actual y le agrega en el segundo párrafo lo que se establece en otro artículo, que se sustituye, que es el 47, que cuenta con una redacción diferente. Por lo tanto, el artículo 46 sería el 46 más el 47. El artículo 47 tiene que ver con el medio ambiente.

Léase el artículo 47.

sr.

(Se lee:)

"La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores."

En consideración.

SEÑOR MICHELINI.- Aclaro que apoyamos este artículo y no tenemos objeciones que formular.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Creo que se trata de otro caso de inflación normativa dentro de la Constitución de la República, pero teniendo en cuenta el contexto de la exposición del señor Senador Santoro, de todas maneras la acompañaríamos.

SEÑOR KORZENIAK.- Nosotros también acompañamos el texto de este artículo, pero sería conveniente aclarar expresamente que sigue siendo el artículo 46.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 47 decía: "El Estado combatirá por medio de la ley y de las Convenciones Internacionales, los vicios sociales", pero eso pasó a ser la segunda parte del artículo 46; en consecuencia, este texto se incorpora como artículo 47.

En el artículo 50 existe una modificación en el último inciso: "Asimismo desarrollará políticas de descentralización administrativa, social, económica, productiva, laboral, educativa, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general".

SEÑOR ASTORI.- Como resulta claro, el objetivo de este tercer inciso es incorporar, como un principio, el concepto de descentralización. Si bien comparto totalmente el espíritu, entiendo que hay un problema de concepto en el desarrollo de los perfiles de la descentralización administrativa, social, económica, productiva, laboral y educativa. Quiero adelantar que vamos a revisar esa diferenciación porque es muy imprecisa. Por ejemplo, la descentralización económica involucra a la producción y naturalmente a la descentralización laboral. Realmente, no sé qué quiere decir descentralización

económica, productiva y laboral. Obviamente, si existe descentralización económica, habrá descentralización de la producción y de las fuentes de trabajo.

Por lo tanto, quería adelantar que habrá que analizar la posibilidad de darle más precisión al concepto, reiterando que comparto el espíritu de este tercer inciso. También hay algún problema en la redacción porque el primer inciso se refiere a que el Estado orientará el comercio exterior, lo que hace que este inciso sea un poco viejo, aunque la intención de la Comisión no es revisar el concepto. En segundo lugar, dice que toda organización quedará bajo el contralor del Estado, para luego, en un tercer inciso, referirse --se supone-- también al Estado, aunque no lo dice. A mi juicio, tal como está concebida la redacción del artículo, ello debería expresarse.

Repito, a nuestro entender lo más importante es revisar los perfiles de la descentralización y darles un poco más de precisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa es partidaria de expresiones de carácter genérico para que, al hacerse en la Constitución --que de por sí ya es tradicionalmente una especie de código que inunda todos los detalles de la vida nacional-- una precisión o una evaluación de términos y áreas no parezca que lo que no está incluido no está comprendido en el proyecto de descentralización.

Por lo tanto, pienso que alcanzaría con decir que el Estado promoverá políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional, y se supone que se trata de bienestar general porque, también se supone, el Estado no está organizado para el mal. La expresión "administrativa, social, económica, productiva, laboral, educativa" abarca todo o deja algo afuera. Entonces, me parece que sin perjuicio de poner todo el énfasis necesario en el tema de la descentralización --que es el esencial y que se está pretendiendo incorporar como una novedad--, a los efectos de la propia descentralización, sería más conveniente establecer el enunciado de carácter general: "El Estado desarrollará políticas de descentralización de forma de promover el desarrollo nacional y el bienestar general".

A su vez, cuando se habla de "regional" no sé si se trata

de una expresión que cabe al objetivo que se procura porque podríamos preguntarnos si se trata de las regiones de la República, del MERCOSUR o de dónde. Aunque esto tiene un objetivo claro que está relacionado con las instituciones y las políticas que deben prevalecer con respecto al país, en la medida en que el Uruguay está inserto en un mundo nuevo que es regional y como esta Constitución hace referencias concretas en el artículo 6º o 7º a la integración, puede llegar a concluirse que esto no va a ser para el Uruguay sino para la región.

Estando a favor del concepto de descentralización, me parece que no deberíamos acotarlo con expresiones que compartimenten las áreas y que se establezca claramente que se trata del interior de la República.

SEÑOR SANTORO.- Creemos que el establecimiento de esta política de descentralización a incorporar en la Constitución de la República tiene una gran trascendencia, porque esta disposición está dentro de la Sección II de la Carta "Derechos, deberes y garantías", lo que hace que pase a constituirse como uno de los elementos trascendentes y estructurales de nuestra organización constitucional. Queremos remarcar esa circunstancia a fin de que entre todos podamos percibir la importancia que esta incorporación tiene, con la categoría que se le está dando a la misma en lo que tiene que ver con la descentralización del país.

Cuando el señor Presidente hizo uso de la palabra, creímos entender que estaba hablando de la descentralización del interior del país. Sin embargo, estimamos que ella no sólo debe alcanzar a esa región del país, sino también al departamento de Montevideo y a las capitales de los restantes departamentos.

Aquí estamos dando una noción genérica de lo que es la descentralización y posiblemente debamos admitir alguna corrección cuando se hagan las tipificaciones. El señor Senador Astori hacía la referencia al decir "económica y productiva" quizás deberíamos corregir a los solos efectos de mejorar el texto en el mensaje correspondiente.

Entendemos a la descentralización como un aspecto trascendente que se incorpora en el Capítulo que se refiere a

sr.

los Derechos, Deberes y Garantías de nuestro texto constitucional y que alcanza a todo el Uruguay en todos los órdenes de su política, incluyendo también al interior, y ahí sí se produce una vinculación trascendente en el orden regional, pero ya no como región del interior del país sino americana. Debe recordarse que nuestro país fue pionero —y aclaro que ese episodio tiene raíces históricas— en establecer la posibilidad de una compenetración económica y social con las zonas vecinas. En la década del sesenta y también en años posteriores se desarrolló una importante política en ese sentido que ahora ha sido mejorada en la actual organización del MERCOSUR. En este aspecto destacamos la descentralización del interior vinculándose con la región americana —particularmente con Argentina y Brasil—, descentralización en las ciudades capitales y también en los departamentos del interior.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Confieso que no encuentro mayor atractivo en ninguno de los incisos de este artículo. Además, comparto los comentarios expuestos por el señor Senador Astori sobre los incisos primero y segundo que están vigentes y, si bien no me voy a extender en un comentario, pienso que lo mejor que se puede decir desde el punto de vista objetivo es que no se aplican.

Con relación a la reforma proyectada para el último inciso, adelanto que la acompañaría en el contexto de las modificaciones originales propuestas por el señor Senador Santoro.

Debo señalar que aquí se introduce el término "descentralización" con un contenido jurídico distinto al que tiene en el resto de la Constitución y, como una opinión personal, agrego que la noción de descentralización contenida en este artículo lleva a una contradicción en sí misma, y que consistiría en unificar políticas en determinado sector para, supuestamente, descentralizar en otro.

Por último, quiero decir que descentralizar es llevar determinadas actividades más cerca de la gente, de manera que se adapten a sus necesidades y que puedan ser controladas. Me parece que eso no debe emerger de un centralismo que dicte supuestas políticas de descentralización. De todos modos sólo quiero dejar constancia de ello. En cuanto a la redacción,

sr.

comparto algunas de las críticas que se han expuesto y considero que una más breve, aún dentro del contexto de insatisfacción que me produce este tema, podría ser mejor. Por ejemplo, podría decirse: "El Estado desarrollará políticas que favorezcan la descentralización de modo de promover el desarrollo armónico del país".

SEÑOR PEREYRA.- No debemos olvidar —tal como señaló el señor Senador Santoro— que estamos analizando la parte dogmática de nuestra Constitución; por lo tanto, las consideraciones deben ser de carácter general, porque será después la ley la que deberá hacer las precisiones correspondientes. Por ello no nos preocupa que pueda producirse una generalización en la redacción porque estará de acuerdo con esta parte de la Constitución.

Sin embargo, aquí se ha sostenido algo que me interesa aclarar. Cuando se habla de políticas regionales y se dice que asimismo desarrollará políticas de descentralización, me pregunto quién va a desarrollarlas. Naturalmente, el Estado uruguayo. Por lo tanto, se refiere a la descentralización dentro del territorio nacional, porque no puede referirse a las políticas de integración con otros países, ya que en ese caso deberíamos elaborar un texto independiente.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Eso ya está previsto, señor Senador.

SEÑOR PEREYRA.- Perfecto, pero quiero decir que aquí no puede hacerse una referencia a la integración con los demás países porque eso no lo puede hacer sólo el Estado uruguayo. De modo que esto puede dar lugar a confusión en una primera lectura.

Por otro lado, no me convence demasiado el procedimiento que se está siguiendo. Tal como dijo el señor Senador Michelini, me parece bien que si se ha elaborado un texto sustitutivo el mismo sea presentado y repartido. Sin embargo, pienso que el método de que todos los artículos sean postergados sin que se elabore una nueva redacción va contra la voluntad de imprimir un ritmo acelerado a este trabajo. Por tanto, no me opongo a dicho criterio, pero considero que vamos a duplicar nuestra tarea, porque primero vamos a hacer una lectura general para luego dedicarnos a corregir la redacción, por lo que no sé si no sería más conveniente comenzar a modificar los textos que puedan ser mejorados en el acto.

sr.

De todos modos no me opongo a que se vote afirmativamente la postergación solicitada por los señores Senadores, a los efectos de que puedan acercar el material que sea necesario.

SEÑOR KORZENIAK.- Quiero decir que, necesariamente, no voto por uno u otro de los caminos porque en cada uno de los casos en que formulemos alguna objeción de redacción, tenemos sobre la mesa el texto que propondremos en sustitución.

En el caso del amparo, el texto que proponemos es el siguiente: "La ley reglamentará el recurso judicial de amparo para la protección de los demás derechos fundamentales estableciendo un procedimiento sumarísimo de resolución provisional".

Entiendo la preocupación señalada por el señor Senador Santoro en cuanto a que le parecía mejor hablar de "acción" que de "recurso", pero en realidad debemos recordar que el amparo surge frente a una situación de hecho que viola o puede violar inmediatamente un derecho que no sea el de la libertad física porque éste está previsto en el inciso primero relativo al "habeas corpus". En cuanto a este último, debemos recordar que si bien en otros países se le denomina acción, nuestra Constitución lo califica de recurso. Por esa razón nos parecía que, debido a una armonía gramatical, lo más conveniente sería hablar de recurso ya que, de paso, ello aventaría alguna duda legítima planteada por el señor Senador Posadas Montero basada en una redacción demasiado general que figura en el proyecto que estamos considerando. Allí se dice que toda persona podría interponerlo, e incluso podría hacerlo una persona pública, tema que ha sido planteado en ocasión de discutirse la inconstitucionalidad de las leyes; pero expresado de esa manera podría tratarse de una acción popular —ese sería uno de los riesgos— o de una persona pública. En cambio, al hablar de un recurso tendiente a proteger los derechos de las personas, es evidente que se trata de una defensa frente a la inmediatez de la violación de un derecho, tal como ha sido regulado el amparo en todo el mundo.

En definitiva, queremos aclarar que en aquellas situaciones en que planteamos objeciones a la redacción tenemos un texto sustitutivo a disposición de la Comisión. Nosotros nos habíamos avenido a mantener este criterio de hacer primero una lectura general.

sr.

SEÑOR SANTORO.- Cuando hicimos referencia a la descentralización y a la posibilidad de un desarrollo regional, evidentemente no estábamos señalando que la primera alcanzara desarrollos internacionales. Pero, es sabido que cuando se protege al interior del país y a sus distintas zonas teniendo en cuenta nuestra estructura geográfica, estamos habilitando su intervención en las actividades regionales a través de sus industrias y de su comercio.

SEÑOR MICHELINI.- Con respecto a la mecánica de trabajo, debo decir que el señor Presidente sugirió hacer una lectura primaria sin votación y consentimos que así podríamos hacerlo.

Por otro lado, con respecto a aquellos artículos que se desean modificar, los señores Senadores podrán acercar una nueva redacción a la Mesa. En el caso del primer artículo, el señor Senador Korzeniak y quien habla vamos a proponer posibles sustitutivos. Por su parte, en cuanto al artículo 50, los señores Senadores Astori, Posadas Montero y el señor Presidente opusieron objeciones de redacción en el mismo sentido. En este aspecto, me gustaría que el señor Senador Astori nos alcanzara, a la brevedad, una redacción sustitutiva. Entonces, en la medida en que no se trate de problemas de fondo, podremos ir encomendando a los diferentes señores Senadores los textos sustitutivos para que contemos con ellos en el momento en que se efectúen las votaciones correspondientes.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que sobre la marcha comprobaremos si este sistema da o no resultado; de todas formas, me parece que tenemos que empezar con un método de trabajo. Entonces, en la sesión de hoy podríamos seguir con este sistema y si luego vemos que nos empantana —como sucedió en oportunidad de la consideración de la llamada "maxi reforma"—, buscaremos otro camino.

Por otro lado, hemos retornado involuntariamente al primer artículo considerado, es decir, al segundo inciso del artículo 17. La Ley Nº 16.011 de 1988, que refiere a la acción de amparo, fue muy trabajada en oportunidad de ser considerada por el Parlamento y, en lo personal, pienso que se trata de una buena iniciativa. Si le cambiáramos el "nomen juris" a esa ley, posiblemente nos obligaría a introducirnos en una serie de dificultades, mayores que aquellas que se quieren resolver. Digo esto porque se plantearía una serie de cavilaciones sobre

sr.

por qué la Constitución dice "recurso" y por qué la ley dice "acción de amparo", lo que nos llevaría quién sabe a dónde. Por otro lado, coincido con el señor Senador Santoro en cuanto a que está bien que se hable de una acción de amparo, pero éste es un tema sobre el que ahora no me voy a extender.

Por otra parte —tal como lo señalaba hoy el señor Senador Posadas Montero—, esa Ley de 1988, en definitiva, no hizo otra cosa que recoger una elaboración doctrinaria y jurisprudencial muy afinada. Quizás se podría decir que esa ley era, de alguna manera, innecesaria pero, por razones que todos consideramos en su momento, nos pareció que estaba bien plasmar en un texto legal un recurso que ya se venía aplicando en el país.

Simplemente quiero decir lo siguiente. Vamos a esperar con interés, naturalmente, las sugerencias que se hagan sobre este segundo inciso, pero desearía que no se alterara la situación legal actual y que se siguiera hablando —como se propone en este proyecto de ley de reforma constitucional— de una "acción" y no de un "recurso".

SEÑOR POSADAS MONTERO.- No recuerdo de memoria todo el texto de la ley pero, siguiendo la misma línea de pensamiento del señor Senador Ricaldoni, si no estoy equivocado, de aprobarse esta reforma de la Constitución tal como está redactado su texto, implicaría una derogación --o, en su caso, una inconstitucionalidad según lo que suceda con otra reforma que viene más adelante-- de esa ley que ha sido muy afinada y que, considero, representa un sustento jurídico más que suficiente para el tema.

SEÑOR KORZENIAK.- No quiero demorar a la Comisión con un tema que de hecho ya habíamos considerado de algún modo, pero me parece un deber técnico señalar que en este proyecto vamos a encontrar muchas disposiciones que van a determinar la necesidad de modificar la legislación ordinaria. No creo que en este caso sea así, porque el nombre "recurso" o "acción" no es un problema que, a mi juicio, vaya a generar inconstitucionalidad en la ley. Salvo los abogados muy especializados, a la "acción" de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, más de una vez se la ha llamado "recurso" de nulidad, que es un concepto más técnico.

Por otro lado, quiero decir con toda honestidad y con

enorme respeto por quienes elaboraron la ley, que ella está muy lejos de ser afinada y de recoger las mejores enseñanzas en materia de amparo. Digo esto, entre otras cosas, porque el amparo tiene una historia muy fuerte en el Derecho comparado. Inclusive, los mexicanos dicen que lo inventaron ellos. Por su parte, se ha descubierto últimamente que en España, desde la época del "fuero juzgo" había una institución similar al amparo. La regulación que existe en nuestra ley ordinaria ha mostrado en la práctica, como lo han dicho los jueces, varios defectos. Esta es una de las razones por las cuales los jueces, en general, rechazan el amparo, pero no la decisión, sino hacerse cargo de este tema. Esto es así porque la Constitución o la ley no lo prevén, como en general lo ha hecho la mejor doctrina. También podría ser porque hay muchos interesados, que, aunque tengan otros recursos ordinarios, optan por el amparo. De todas formas, quiero decir que el amparo, que está regulado jurídicamente desde la Constitución de Querétaro de 1917, tiene las características del texto que acabamos de proponer. Se trata de un recurso, es decir, una actividad jurisdiccional de un particular cuando alguno de sus derechos individuales —salvo el de la libertad física— se ve afectado o está en la inmediatez de serlo y que es de resolución provisional. Este es uno de los aspectos más elementales que tiene el amparo. Entonces, no se debería afectar la legislación ordinaria existente. En segundo lugar, si hubiera que modificarla, existen muchos artículos en este proyecto que determinarían la necesidad de introducir cambios, nada menos que en materia electoral, por ejemplo, porque hay leyes electorales que van a quedar en contradicción con disposiciones que aquí se proponen. No creo que esa sea una razón para negar la modificación de la legislación ordinaria, si bien puede haber otros argumentos a favor o en contra.

Quiero subrayar que esa ley significó un gran esfuerzo, pero me parece que no recoge las mejores enseñanzas en materia de amparo. Es más, en el Uruguay, en forma aislada, desde hace muchos años el doctor Real sostenía que la Constitución de manera implícita ya contenía el recurso de amparo en el artículo 72, cuando habla de derechos, deberes y garantías —aclaro que el amparo es una garantía y no un derecho— emanados del sistema republicano de Gobierno o inherentes a la personalidad humana. Si bien era una opinión un poco aislada y todos sabemos que el doctor Real tenía una particular fascinación por el alcance del artículo 72, ya desde esa época

se estaba hablando de las características del amparo, que son las que se han recogido en todo el Derecho comparado. Además, la Ley uruguaya, a diferencia de otras normas y Constituciones del mundo, tiene al amparo como una protección frente a violaciones de los particulares y no sólo del Estado. En general, como es sabido, el amparo fue establecido para proteger a las personas frente al Estado, incluso en los casos de libertad física, en los países que no está previsto el Hábeas Corpus. En cambio, aquí están previstas violaciones por parte de particulares, lo cual no deja de ser una innovación que, si bien puede ser muy bien recibida, no es común en el mundo. En definitiva, el recurso, la garantía, o la acción de amparo no cubre eso sino la relación del habitante contra el Estado. Esto sucede en España, Bolivia, Méjico, Venezuela, etcétera. Entonces, no creo que una mejor redacción de este texto coloque a la ley en una situación de inconstitucionalidad. Evidentemente, considero que hay que mejorar dicha ley y esto va a suceder con muchos artículos de este proyecto que dejan a las leyes en una situación de conflicto con la Constitución. Por otra parte, también nos genera el problema --en el caso de que esta Constitución se apruebe-- de si, por ser anteriores a la Constitución deben ser o no declaradas inconstitucionales. Este es un tema que el propio proyecto de ley pretende resolver, a mi juicio equivocadamente, porque se trataría de leyes anteriores a la Constitución, que cuando se dictaron no eran inconstitucionales --si fuera exacto el planteo realizado por el señor Senador Ricaldoni-- y ahora quedarían en conflicto con la Carta Magna.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que lo que voy a decir, va en dirección coincidente con el pensamiento del señor Senador Posadas Montero. Entiendo que se trata de dar un medio jurídico de garantía a quienes sienten el riesgo de un daño inminente. La ley acota la legitimación de quienes pueden ejercer esa acción de amparo, pero también es cierto que hay otros extremos, previstos en la propia norma, que evitan esos riesgos a los que hacía referencia el señor Senador Posadas y creo que nadie querrá posibilitarlos con un texto constitucional o legal distinto. También se habla de la manifiesta ilegalidad de la situación en base a la cual se ejerce el amparo. Personalmente creo que está bien y será o no innovación dentro del Derecho Comparado pero está hecha con un sentido no sólo técnico --aunque me comprendan en parte las generales de la ley-- ya que se trata de una ley que, además, tiene la virtud de acotar, a

sr.

lo que realmente corresponde, la garantía ciudadana que se quiere consagrar legalmente. Entonces, decir que tendremos que modificar otras leyes en virtud de lo que establecen otros artículos de este proyecto de reforma constitucional, con ser cierto, no creo que tenga ninguna relación con el tema del amparo. Es evidente que, si se modifican normas que tienen que ver con la materia electoral o la vía de los partidos políticos, tendremos que modificar leyes o, incluso, dictar normas que no existen. Aquí se trata de otra cosa o sea, de una elaboración hecha durante mucho tiempo por la doctrina y la jurisprudencia que, según el señor Senador Korzeniak, está recogida imperfectamente, pero quien habla piensa que no es así. Me parece que en una reforma que apunta a muchas cosas importantes --o lo pretende-- que hacen a las relaciones institucionales, estaríamos introduciendo un factor de fricción, dudas y cavilaciones --como dije hace un rato-- que nos haría apartar completamente de la intención que inspiró este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a pasar a considerar el artículo 77, que es el quinto de los 21 que esta reforma propone modificar. A los efectos prácticos, y para referirme al planteo realizado por el señor Senador Pereyra, entiendo que hay dos clases de actitudes con respecto a la consideración de los temas aquí analizados. Por un lado, la que apunta al mejoramiento del texto en cuanto a su redacción y al concepto en sí y, por otro, la que tiene que ver con las cosas de carácter político sustantivas, más profundas, que van a determinar otro tipo de soluciones. Entiendo que lo más práctico en este caso, sería proceder a la revisión lo más rápida posible sin necesidad de detenernos en la argumentación de cada artículo y en las expresiones de nuestros puntos de vista. Esto nos va a permitir que entre hoy y mañana adelantemos la consideración de casi todos los artículos, para luego comenzar con el conocimiento de los textos que en algunos casos se han propuesto por los señores Senadores y detenernos en otros que merezcan otro tipo de consideración. En definitiva, exhorto a los señores Senadores a que cada uno dé su opinión con respecto al tema sin entrar en el diálogo o discusión de si es una acción o un recurso. Evidentemente, todos deseamos encontrar un camino con objetivos similares en el sentido de que se establezca con más claridad la acción de amparo, que no está establecida más que a nivel de la ley, para obviar la interpretación alambicada del doctor Real.

sr.

En consideración el artículo 77, numeral 9º: "La elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo y del Presidente y Vicepresidente de la República..." Aquí se plantea una modificación de fecha y se propone el último domingo del mes de octubre, cada cinco años.

SEÑOR KORZENIAK.- Entramos en uno de los artículos en los cuales existen, ya no diferencias de formulación gramatical del texto, sino alguno de los puntos que han motivado, entre otras cosas, que el proyecto de ley que estamos considerando no haya venido con la firma del Frente Amplio. Como se recordará, el Frente Amplio y el Encuentro Progresista, a través de sus órganos deliberativos han resuelto plantear, en oposición, la separación cronológica de las elecciones de los cargos nacionales de la de los cargos departamentales. Este punto está muy vinculado a otro que ha motivado una larga discusión y que tiene que ver con la candidatura única a Intendente por lema en las comunas departamentales. Originariamente nuestra coalición había planteado --no sólo en el período de la maxi reforma sino también posteriormente, en estas conversaciones que se prolongan desde hace unos cuantos meses-- ambas cosas, o sea, establecer en la Constitución en un texto expreso e inequívoco que cada lema sólo puede presentar un candidato a Intendente y, además, que habrá una separación real de las campañas. Respecto a esto último, en algún momento el señor Legislador Atchugarry propuso que la elección departamental fuera con la segunda vuelta presidencial. Posteriormente, en su último Plenario Nacional, el Frente Amplio, en una flexibilización de sus posiciones, en lugar de poner esas dos propuestas como concurrentes --es decir, candidatura única por lema a Intendente y separación cronológica de elecciones--, como una vía de negociación que considero es llamativamente flexible, llegó a la conclusión de que --más allá de que insistiremos en que sea un candidato por lema-- aceptaría como solución provisoria para 1999 hasta dos candidatos a Intendente, siempre que efectivamente se produzca una separación cronológica de las elecciones. La razón de vincular estos dos aspectos creo que es perfectamente comprensible.

También se explica por qué cuando hablamos de separación nos referimos a las campañas presidencial y por elección de Intendente. Nosotros hemos sostenido que uno de los méritos que podría tener este proyecto de ley, por lo menos desde la perspectiva de la izquierda de este país, es que se lograra la

sr.

eliminación de lo que vulgarmente se llama Ley de Lemas que, como todos saben, no es una ley ni tiene que ver con la acumulación de votos, sino que regula la propiedad de los lemas. En definitiva, el doble voto simultáneo para Presidente e Intendente es lo que en realidad sería una conquista muy importante.

La consideración jurídica, de mérito, oportunidad y política que han hecho el Frente Amplio y el Encuentro Progresista es la siguiente. Si no se separan ambas campañas políticas --aunque esa no haya sido la expresión utilizada en el texto que redactó el Plenario-- la acumulación de votos, o sea el doble voto simultáneo para los cargos ejecutivos que expulsaríamos en este proyecto por el lado de la candidatura única a la Presidencia, se iría por la ventana por el lado del candidato múltiple a la Intendencia. Esto es así, porque si las elecciones se hacen el mismo día, es muy difícil, salvo en situaciones muy excepcionales y no fáciles de concebir, que se pueda hacer propaganda, para la elección de Presidente, a personas de otro partido. Seguramente, eso le acarrearía problemas en su própio sector. Por ejemplo, en Estados Unidos, los electores del Presidente --ya que no es elección directa, porque se elige un cuerpo elector que después designa al Presidente--, constitucionalmente, no están obligados a votar al candidato de su partido, pero siempre se ha preguntado qué ocurriría si no lo hicieran.

Por esa razón es que si la campaña es separada, entonces, efectivamente la candidatura única a la Presidencia se convierte en un hecho real no influenciado por la suma de votos que podría haber el mismo día para candidatos a Intendente que, entre el 90% ó el 99% estarían ubicados por la población en el mismo sentido que determinado candidato a la Presidencia.

En consecuencia, esta propuesta habría que complementarla con el estudio de la elección de Presidente y el artículo que se refiere a la elección de los Intendentes. Ese sería nuestro primer comentario y la razón por la que entendemos debería tener una redacción distinta.

Por otra parte, voy a plantear un tema que no es de fondo político, que tiene que ver con la fecha que se plantea aquí. Hasta ahora nos ha parecido que la fecha debe ser un mes o veinte días antes de lo que está previsto. Personas entendidas

sr.

en las elecciones, concretamente tres miembros de la Junta Electoral, visitaron a la Comisión de Reforma Constitucional nombrada por el Frente Amplio y nos dijeron que entendían que aun cuando se buscara eliminar al máximo los votos observados --lo que, naturalmente, implica modificar leyes ordinarias-- no podría hacerse la segunda vuelta en 30 días. En algún momento, nosotros dijimos que eso podría ser así en el caso de que la elección de las fórmulas presidenciales fuera muy reñida. Sin embargo, si hay 20.000 votos observados --que se pueden llevar a 15.000, eliminando por ley algunos de estos votos-- y la diferencia es de 40.000. no sería necesario escrutarlos. Entonces, nos hicieron notar una circunstancia que en lo personal no había tenido en cuenta. En la hoja de votación del Presidente de la República también se designan --y el proyecto lo recoge así-- los candidatos a diputados y Senadores. A veces, esas bancas van para uno u otro partido o candidato, por 100, 20 ó 40 votos, por lo que es imposible no hacer el escrutinio con el cuidado habitual. Por esa razón, les hicimos una pregunta concreta referente a qué opinan ellos sobre cuál es el tiempo mínimo necesario para hacer un escrutinio con las garantías comunes de nuestro país, que históricamente han sido muy precisas. Ellos nos hablaron de 60 días. Por ese motivo, la Comisión de Reforma Constitucional del Frente Amplio dirigió una carta a la Corte Electoral pidiendo una audiencia a fin de recepcionar su opinión. Esta no nos ha contestado pero, en una de las conversaciones multipartidarias, invitamos a las demás fuerzas políticas a concurrir con nosotros. De todas maneras, pienso que tal vez el propio Presidente de la Comisión o una pequeña delegación --dado que estamos hablando de un problema de fechas y no político--, podría conversar con las autoridades electorales para que nos dijeran cuál es el término mínimo necesario entre las dos votaciones, teniendo en cuenta que se pueden realizar mejoras como aumento de personal, mejoramiento locativo y automatización del trabajo manual. En definitiva, según estos tres miembros de la Junta Electoral, en lugar de hablar de octubre, habría que referirse a setiembre.

SEÑOR PRESIDENTE.- A fin de que el señor Senador Korzeniak complete su exposición, creo que tendría que referirse al inciso 12 sobre el que considero que habría que hacer una modificación de redacción. Entiendo que éste debería decir: "Los partidos políticos seleccionarán sus candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por los

sr.

votos de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara", eliminando el párrafo siguiente.

SEÑOR PEREYRA.- Efectivamente; de esta forma, parecería que la elección de Vicepresidente podría ser en fecha distinta a la del Presidente.

SEÑOR MICHELINI.- A mi entender, existe una serie de artículos que, más allá de la redacción, hacen a la reforma electoral. Si bien tres partidos alcanzamos un acuerdo inicial, aspiramos a que todos conjuguen esta reforma y que a breve plazo se vote.

Me estaba refiriendo a los incisos 9 y 12 del artículo 77, al 151, que habla de las candidaturas únicas y de balotaje --aunque no lo expresa con esta palabra--, al artículo 271 relativo a la Intendencia y a dos disposiciones transitorias que determinan cuándo y cómo se eligen los Intendentes, así como también en qué fecha se realizarían las elecciones departamentales. Asimismo, se establecen las condiciones de los candidatos a Presidente mientras la ley no las determine. Si bien el inciso noveno de este artículo 77 habla de que podrán realizarse en 150 días, existe una disposición transitoria que indica que mientras la ley no determine una fecha exacta, se realizará el mismo día de la elección nacional.

Por otra parte, antes de solucionar el tema de las fechas, debemos definir el aspecto político. Digo esto, porque podríamos discutir, por ejemplo, con el señor Senador Korzeniak, el tema de que, eliminados los votos observados, salvo aquellos esenciales que difícilmente cambian los resultados de una elección --aunque podrían hacerlo--, al balotaje van dos candidatos, es decir, aquellos que quedaron en primer lugar. Si en esta última elección no hubieran operado los votos observados, salvo los esenciales, la situación de los dos primeros candidatos no habría cambiado. Pero podrían darse resultados más ajustados, por lo que nadie pondrá trabas para que la Corte Electoral trabaje en tiempo y forma; me refiero a las reglas de juego y a la transparencia.

Reitero que aquí de lo que se trata es de sortear el tema político, y aclaro que no pretendo que la negociación se haga en esta Sala "a boca de jarro". El asunto es que el Partido Nacional ha planteado con énfasis, pasión y convicción que en esta etapa no se podría llegar a un candidato único. Esto lo

sr.

han dicho en distintos ámbitos y el mensaje lo hemos recibido. Han hecho ese planteo más allá de que la ley permitiría en el futuro llegar a un candidato único a nivel departamental.

Por otro lado, más allá de que ello implicaba una flexibilidad y un esfuerzo grandes, el Frente Amplio ha manifestado en varias oportunidades que si no existe un candidato único, las elecciones departamentales deberían estar separadas en el tiempo, y entonces se allanaría a la voluntad expresa del Partido Nacional.

Entiéndase bien que no quiero que se posterguen estos artículos pero, si no hay una definición política, nos vamos a enredar en fechas y no vamos a tocar el tema fundamental. A mi criterio, lo principal es ver cómo logramos solucionar aquellos temas que otros partidos han colocado en primer lugar. Digo esto, porque otros hemos establecido aspectos que ya se han ido allanando. En este sentido, debemos reconocer que ha existido flexibilidad como en el caso del candidato único a la Presidencia, tema que para nosotros era sustancial. Eso se sorteó y en cierta medida está convalidado por todos los partidos. En definitiva, debemos lograr un acuerdo, respetando a los cuatro sectores. Reitero que no quiero postergar estos puntos, sino que entiendo que los incisos nueve y doce del artículo 77, el artículo 151, el 271 y las disposiciones transitorias hacen a lo global e, inclusive, aunque sorteáramos este supuesto diferendo entre el Partido Nacional y el Frente Amplio y si alguno de estos artículos se modificara en una dirección distinta a la actual, seguiríamos apuntando a lo global; en consecuencia, habría problemas. Esto es, como comúnmente se dice, un solo paquete. Propongo, entonces, que avancemos en los restantes artículos y que éstos los analicemos en la primera sesión luego de la Semana de Turismo, a fin de poder avanzar en las negociaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere indicar que el procedimiento que estamos siguiendo tiene como fin avanzar rápidamente, aclarando la posición de cada sector con respecto a todos los temas. Inclusive, intenta mejorar algún aspecto, como lo hicimos cuando tratamos el inciso final del artículo 77, con el cual estamos todos de acuerdo en el sentido de que cualquiera sea la solución del problema, la elección del Presidente y del Vicepresidente será resuelta a través de lo que establezca una ley que reglamente las elecciones internas

sr.

de los partidos.

Habida cuenta de puntos políticos que ya conocemos pero que estamos reiterando en forma precisa, como lo acaba de señalar el señor Senador Korzeniak, vamos a poder resolver la primera lectura rápidamente y obtener dos órdenes de problemas: en primer lugar, aquellos que se puedan resolver en una o dos sesiones, relativos al texto que estamos analizando y, en segundo término, los que merecen una consideración política más profunda. Es notorio que en el día de hoy no podemos tomar decisiones en este sentido porque, por ejemplo, con respecto al candidato único a la Intendencia, a título personal estoy de acuerdo, porque también lo estoy en relación a la Presidencia. Sin embargo, soy consciente de que esta no es una posición que pueda hacer prevalecer sobre los demás integrantes de los distintos lemas con quienes se ha llegado a un acuerdo para presentar una única fórmula. Por lo tanto, si hay posición formada sobre estos aspectos sustantivos, también tendremos que alcanzar un acuerdo cuando hagamos un análisis posterior para presentar, si es que cabe, fórmulas alternativas que representen la opinión de quienes hemos incorporado a consideración del Cuerpo este proyecto de ley. Todo esto a fin de no utilizar un procedimiento en el que cada uno emita su opinión para llevar adelante modificaciones de aspectos fundamentales.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: obviamente, mi propósito no es entorpecer el rápido diligenciamiento de este proyecto. Sin embargo, creo que en la medida en que se van señalando posiciones sobre los distintos aspectos de la reforma constitucional, nos vemos obligados --si no estamos de acuerdo con las apreciaciones formuladas-- a establecerlas.

Por otra parte, quiero señalar mi preocupación con respecto a dos temas que ha manifestado el señor Senador Korzeniak. Con respecto a la imposibilidad de cumplir con la segunda vuelta prevista para la elección del Presidente, en virtud del obstáculo que representan los votos observados, debo decir que estoy de acuerdo con su preocupación. Es evidente, y lo hemos observado en las elecciones nacionales, que el escrutinio de los votos observados es muy lento. En definitiva, nadie puede predecir si la diferencia que surja de la primera vuelta entre los candidatos o los partidos será mínima o de significación. Por lo tanto, no se puede indicar de antemano

sr.

si los votos observados jugarán o no un papel importante. A mi entender, existe la posibilidad de que desempeñen un rol trascendente, por lo que no se pueden desconocer.

Se ha hablado --esto lo he observado en el seno de mi propio partido-- en forma muy superficial de la eliminación de los votos observados o de, como se ha dicho aquí, mantener solamente los que tienen carácter estrictamente imprescindible, que supongo corresponderán a los miembros de las mesas receptoras y a los custodias. Sin embargo, debemos pensar en que esto significa limitar el derecho del elector que, por distintas circunstancias, no tiene otra alternativa que la de recurrir al voto observado. A veces, simples errores de imprenta pueden ocasionar que los nombres de algunos ciudadanos no figuren en el padrón electoral, por lo que estas personas no tienen otro camino que exigir se les tome el voto como observado. También puede ocurrir que el individuo no se encuentre en su residencia habitual, que figura en el padrón, por circunstancias totalmente ajenas a su voluntad. Por todo esto, no es tan sencillo eliminar los votos observados y mantener solamente los de los miembros de mesa y custodias. Creo que este tema merece ser consultado con la Corte Electoral y debe ser sometido a un estudio muy detenido.

También debemos contemplar qué puede ocurrir si se fija, entre la primera y la segunda vuelta de la elección del Presidente, un lapso de un mes o de un mes y medio y la ley no prevé esa situación. Por lo tanto, no sé si la Constitución no debe profundizar más en este sentido. Creo que la preocupación expresada tiene una gran significación y un gran valor.

SEÑOR KORZENIAK.- Recuerdo que los miembros de la Junta Electoral nos expresaron también que no era posible eliminar, por más que se quiera buscar la automatización de la elección, el derecho de los partidos a recurrir si entienden que ha existido algún problema. Hay que tener en cuenta que no es fácil resolver estos recursos en 2 ó 5 días, ya que, de pronto, puede ser necesaria una investigación. Se puede descartar la presentación de estos recursos como tendencia, pero no podemos hacerlo para siempre. Si se llegara a presentar uno de estos recursos, el trabajo de la Junta y de la Corte Electoral se vería interrumpido, ya que ambos organismos deberían pronunciarse.

sr.

En definitiva, comparto lo expresado por el señor Senador Michelini en cuanto a que no es un tema de fondo, sino de fechas. Por lo tanto, los técnicos deberán decir cuánto tiempo necesitan para que, con todas las garantías, se puedan cumplir las dos vueltas electorales.

SEÑOR PEREYRA.- Voy a referirme también a un tema que no es de fechas: el relativo al número de candidatos a la Presidencia de la República y a las Intendencias Municipales.

Mi partido se ha pronunciado por abrumadora mayoría a favor de la candidatura única a la Presidencia de la República y por unanimidad no ha admitido el mismo criterio para el caso de las Intendencias Municipales.

Lamento discrepar con mi amigo, el señor Presidente de esta Comisión, pero creo que existe una diferencia muy grande entre las funciones que cumplen el Presidente de la República y las de los Intendentes Municipales. Evidentemente, el Presidente de la República debe responder a una orientación política, porque debe tomar resoluciones sobre temas políticos. Por lo tanto, debe ser un hombre político; es lógico que se exija a los partidos, dentro de una realidad que quizás no esté hoy adecuada, un candidato único para la Presidencia de la República, pero no lo es para el caso de las Intendencias, ya que los problemas que en este ámbito se deben afrontar no son de índole político. Las funciones de los Intendentes son las de velar por el desarrollo urbanístico, cuidar la higiene pública, realizar obras de vialidad urbana y rural, etcétera. ¿Estos problemas están definidos dogmáticamente por los partidos políticos? No; no son problemas políticos en sí mismos. El Intendente frenteamplista, colorado, blanco o del Nuevo Espacio no va a cumplir estas funciones de acuerdo con el programa dogmático de su partido, porque no existe. Las actividades de las Comunas no están referidas a funciones políticas y no están contempladas en las definiciones políticas de los partidos. Por todo esto, creo que no se puede formular el mismo argumento para la Presidencia de la República que para las Intendencias Municipales, cuando las funciones que cumplen son diferentes.

SEÑOR SANTORO.- Estamos ante una de las disposiciones que realiza una mayor modificación en materia electoral en años en nuestra estructura. Estamos modificando una normativa electoral

que nació en 1910 y que ha sufrido alteraciones con el transcurso del tiempo. Sin embargo, estas modificaciones estuvieron signadas por la pretensión de que los partidos políticos pudieran llegar a --como ocurrió en 1951-- colocar a todos sus candidatos en una única hoja de votación con el mismo lema. Debemos observar esta disposición que estamos analizando en su real dimensión y comprenderla no solamente en sí misma, sino con la disposición transitoria que contiene. Esta norma habilita la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales. Estamos, de esta manera, creando una mejora muy importante para el elector, que tendrá la posibilidad, además, de votar por un lema en una elección y por otro en la siguiente. Es decir que estamos dando una libertad muy importante al elector, y debemos prever las consecuencias de ello. Por eso queremos hacer algunas observaciones, sin apearnos de la posición originaria que manifestamos al comienzo de esta sesión con respecto a cuál iba a ser nuestra conducta en el análisis de estas normas. Por ejemplo, la última parte del primer inciso del numeral 9º del artículo 77 dice: "La lista de candidatos para ambas Cámaras y para Presidente y Vicepresidente de la República, deberán figurar en una hoja de votación individualizada con un lema." Es decir que no se hace referencia a partidos políticos. En cambio el numeral 12, que se incorpora al actual artículo 77, dice : "Los partidos políticos seleccionarán sus candidatos a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley..." Es decir que aquí estamos incursionando en un elemento trascendente que debemos cuidar a los efectos de procurar que en la redacción del Mensaje quede claro que los que intervienen en la elección son partidos políticos y no simplemente lemas. Además, esos partidos políticos deben ser producto de una organización que en su momento se establecerá --cabe aclarar que actualmente hay normas que están vigentes-- y no se trata solamente de un problema de denominación. Debemos tener en cuenta que se podría estar volviendo a la aparición del lema en nuestra legislación. A este respecto podemos decir que la ley de 11 de julio de 1910, que estableció el doble voto simultáneo, no fue un invento uruguayo --como siempre se ha dicho--, sino que se copió de la legislación europea, como otras tantas cosas. Precisamente, allí se habla de "lema" y no de "partidos políticos". En el caso de esta disposición del proyecto de ley de Reforma de la Constitución volvemos a hablar de "lemas", pero en cambio hacemos referencia a "partidos políticos" en el numeral 12 del artículo 77. Por lo tanto, creo

sr.

que debemos ajustar la redacción para que quede más clara. Personalmente, consideramos que se trata de candidatos de los partidos políticos y no de nombres que se incorporen a la actividad electoral. Estimamos que debe hacerse referencia a "partidos políticos" y no a "lemas", porque por lemas entendemos los nombres de los partidos políticos, así como los "sublemas" denominan las corrientes o sectores que integran los partidos políticos.

Estimamos que en el numeral 9º del artículo 77 se incorpora una disposición transitoria en la cual se establece que mientras no se dicte la ley --a que se hace referencia en el mencionado numeral-- para la elección de los órganos departamentales, la lista de candidatos a Intendentes, Juntas Departamentales y demás autoridades locales, cuando corresponda se votará en hoja aparte de las candidaturas nacionales. Esto es lo que normalmente se conoce como "voto cruzado", por el cual se habilita al ciudadano a poner en el sobre dos hojas con lemas distintos. En la actualidad ese voto sería anulado, pero por este mecanismo se permite ese tipo de votación. Personalmente, creo que en la redacción del numeral 9º del artículo 77 se podría optar por mantener en el tiempo la separación de las elecciones de los Intendentes y miembros de Juntas Departamentales, teniendo cuidado de que sean siempre candidatos de partidos.

En lo que tiene que ver con la candidatura única municipal, estimamos que las diferencias con la candidatura única a la Presidencia de la República son esenciales y no vale la pena desarrollarlas. Este procedimiento está establecido sobre la base de que habrá definición por balotaje, por lo que es lógico que no haya acumulación de distintos candidatos por lemas. De lo contrario, siempre irían a definir por balotaje ciudadanos que en el seno de su partido no tienen el apoyo --inclusive con una reñida votación-- de la totalidad de los miembros de dicho grupo político. Por lo tanto, es lógico que exista un candidato único por partido que dispute en el balotaje la Presidencia de la República. En cambio, la candidatura única para las Intendencias Municipales no tiene esa apoyatura, como tampoco la tuvieron los proyectos tendientes a promover candidatos a Presidente de la República sin lema. Entonces, es lógico que los partidos puedan concursar con más de un candidato a Intendente porque no cuentan con la alternativa posterior del balotaje, sino que se procede al

sr.

dirimir las diferencias en las elecciones departamentales entre los candidatos de los distintos partidos. Es así que se justifica que en este caso no se establezca la candidatura única por partido, a pesar de que en el proyecto de ley se dispone que se podrá utilizar ese mecanismo, cuestión que en su momento analizaremos.

Nuestra intención es dejar en claro de manera esencial que se trata de partidos políticos y de candidatos de partidos políticos y no de lemas.

SEÑOR KORZENIAK.- En primer lugar, comparto con el señor Senador Santoro que hay que unificar el lenguaje y referirse siempre a lemas o a partidos políticos. La opción que se tome debe ser inequívoca. Como es notorio, dentro de los lemas a veces existen sublemas que se denominan partidos. A modo de ejemplo, dentro del Partido Colorado --aclaro que no sé si esto se da en la actualidad-- existía el Partido Colorado Batllismo y lo mismo ocurre dentro del Frente Amplio con el Partido Comunista, el Partido Socialista, etcétera. Entonces, reitero que entiendo conveniente unificar el lenguaje, aunque no sé cuál de las dos expresiones, partido o lema, sería la más inequívoca.

En segundo término, quiero referirme a las razones por las cuales se considera que no hay argumentos válidos para que la candidatura única por partido a la Presidencia, se traslade a las Intendencias. A este respecto hay dos argumentos. El primero de ellos fue aludido por el señor Senador Santoro y refiere a que se justifica que haya un sólo candidato por Partido a la Presidencia porque luego funciona el mecanismo del balotaje. Brevemente, voy a recordar el estudio de la "maxi reforma" en 1994, donde todos los partidos estuvieron de acuerdo --en algunos casos no por transacciones sino con alegatos de defensa-- con la candidatura única a la Presidencia, sin que se hubiera hecho referencia al balotaje. Tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado apoyaron la candidatura única a la Presidencia en aquel momento, diciendo que era lo mejor para el país y se dotaba así de mayor cristalinidad al sistema electoral. Con más o menos entusiasmo, todos estuvieron de acuerdo con esta reforma sin que, reitero, se mencionara o propusiera el balotaje. Admito que quizás no haya sido esta la posición del señor Senador Santoro, pero es cierto que los Partidos Nacional y Colorado como tales apoyaron

sr.

este sistema. Solamente hacían la reserva cronológica de que por razones de costumbres históricas no se podría admitir para el año 1994, pero sí para las elecciones de 1999.

El otro argumento que se utiliza para distinguir la elección de los Intendentes Municipales de la nacional, es el de que el Gobierno departamental o el Intendente tienen una misión puramente administrativa referida a la limpieza de las calles, al alumbrado público, etcétera. Pienso que en la práctica puede ocurrir que un Intendente asuma exclusivamente ese tipo de tareas, pero la teoría de nuestro sistema político es exactamente la contraria. La Constitución titula la Sección XVI, que comienza con el artículo 262, "Del Gobierno y de la Administración de los Departamentos". Es decir que no sólo se trata de la administración sino también del gobierno de los departamentos, frase que ha sido ampliamente desarrollada por toda la doctrina del Derecho Público de nuestro país para sostener que, efectivamente, el Gobierno Departamental tiene funciones políticas además de administrativas. A tal punto esto es así que numerosas sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo han rechazado acciones de nulidad, contrato de Gobiernos departamentales, diciendo que no son actos de administración o administrativos sino de Gobierno que, como es sabido, es una categoría que dicho Tribunal excluye de su competencia de anulación, tema que si bien es discutible en la práctica funciona de esa manera.

De modo que el Gobierno Departamental puede ser asumido por un Intendente con un criterio puramente de Administración, pero ello no es lo que manda la Constitución que excluye sólo a los servicios de seguridad pública de la órbita de los Gobiernos departamentales. Es claro que hay que distinguir lo que la doctrina denomina materia municipal de la materia nacional. No obstante, considero que no es válido sostener desde el punto de vista de la arquitectura de nuestra Constitución, que el Intendente es un administrador, porque también es un gobernante que tiene una orientación política y lleva adelante un plan de gobierno departamental habitualmente elaborado por su partido o lema y anunciado en la campaña electoral. Por lo menos ésa es la costumbre que hemos practicado cuando un Intendente de nuestro partido actúa de una manera que no se ajusta a lo que es un plan de gobierno, lo que ha motivado que en más de una oportunidad se hayan producido conversaciones para explicar esas diferencias.

sr.

De manera que, reconociendo claramente que la importancia institucional de un Presidente de la República --que en nuestro país es Jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo-- es mayor que la que posee cualquier Intendente, es notorio que lo que hace el Gobierno Departamental no es sólo una administración o ejecución, porque también gobierna el departamento. Ello ha sido desarrollado no sólo por la Constitución sino también por la propia Ley Orgánica Municipal. Incluso el Intendente tiene facultades en materia de derechos humanos según surge de la interpretación de dicha ley, porque gobierna en su departamento y tiene hasta el deber de interponer el recurso de "habeas corpus" en caso de que se violen derechos de los ciudadanos, lo que constituye una actividad distinta a la de mera administración.

Ello no significa que, en una consideración práctica que no es la legal, sea factible que un Intendente asuma o se limite a realizar tareas municipales como son las de cuidar la ciudad, limpiarla, mantener la iluminación, etcétera. Pero ello no es lo que establece la Constitución en la Sección XVI.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: creo que hay algo que nos apartó del plan inicial que consistía en hacer un repaso colectivo del articulado con comentarios que apuntaba a comprender el alcance real de los textos más que a una discusión de fondo que, quizás --y aclaro que no pretendo marcar normas a nadie--, debería reservarse para secciones posteriores.

Siento la tentación de hacer comentarios sobre lo que se ha venido sosteniendo porque todo ello me parece importante. En primer lugar, todos los partidos políticos hemos revisado, repasado y en alguna medida modificado nuestros puntos de vista sobre aspectos puntuales que manejamos durante el trámite largo de la "maxi reforma". Aclaro que en modo alguno quiero decir esto como reproche y menos aún como picardía sobre lo que acaba de decir el señor Senador Korzeniak en cuanto a la postura del Partido Nacional, y creo que incluyó también al Partido Colorado, en ocasión de la "maxi reforma" porque también en aquella oportunidad el Frente Amplio sostenía fervientemente las virtudes del voto cruzado y ahora --por razones que podré o no comprender--, se produce un cambio, al igual que sucede en todos los partidos políticos.

sr.

SEÑOR KORZENIAK.- Le aclaro que si hay candidato único aceptamos el voto cruzado.

SEÑOR RICALDONI.- Tomo nota de ello, pero señalo que lo que se dijo y lo que se va a decir podrá ser útil a la hora de hacer un análisis histórico del proceso de reforma constitucional, para jerarquizar un argumento o desvalorizar otros.

Además, aunque no haya sido el propósito inicial este método de trabajo, me parece bueno y celebro que ninguno de nosotros haya resistido la tentación de hacer consideraciones de tipo político, porque ellas nos van ubicando en la realidad acerca de la viabilidad actual de esta iniciativa.

En nombre del Partido Colorado, al igual que el Partido Nacional y el Nuevo Espacio, hemos dicho que para nosotros se había agotado una instancia parlamentaria de discusión pero que ésta era una etapa de discusión. Esto debe quedar claro. Por otro lado, la totalidad de los sectores del Partido Colorado consideran que todo lo que tenga que ver con una modificación de esta iniciativa --y aclaro que ellas son bienvenidas si sirven para mejorarla-- requiere el acuerdo con quienes hemos ingresado este proyecto al Parlamento; es decir, con el Partido Nacional y con el Nuevo Espacio. De modo que el Partido Colorado no quiere hacer en esta Comisión propuestas propias --y aclaro que estoy hablando en nombre de todos sus sectores-- porque ellas serán elaboradas entre los tres partidos políticos que han colaborado en la presentación de esta iniciativa. Me consta que el Partido Nacional y el Nuevo Espacio comparten el pensamiento del Partido Colorado en cuanto a que la posición que se asuma será la que resulte de las conversaciones que mantendremos para tratar de plasmar lo que todos deseamos y que consiste en que este proyecto sea acompañado por todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento, objetivo que seguramente también es compartido por el Frente Amplio.

En particular quiero señalar que todo lo que se ha expresado sobre el voto cruzado es muy importante. No es la primera vez que discutimos este tema ya que el mismo ha sido abordado en diversas oportunidades. Sin embargo, debemos actuar con determinada cautela en cuanto a lo que tiene que ver con los obstáculos que se presentan para posibilitar que una segunda vuelta o balotaje se estableciera en un plazo razonablemente breve. De lo contrario, señor Presidente, ello

nos va a llevar fatalmente de la mano a la conclusión de que el balotaje no puede tener lugar. Creemos que es muy importante para la institucionalidad del país, porque si el balotaje se separara desmesuradamente en el tiempo, perdería prácticamente la mayor parte de sus ventajas. Nos parece que debemos hacer un esfuerzo no sólo en torno a la reforma constitucional, sino también en cuanto al estudio cuidadoso de las modificaciones legales vinculadas con los votos observados. Sobre este aspecto quiero ser muy preciso --aclaro que hablo a título personal-- y decir que hay que desdramatizar el tema del voto observado. De otra manera, y sin proponérnoslo, vamos a llegar a la conclusión de que todo lo que se haga para acotar el ámbito dentro del cual figura legalmente el voto observado, va a significar quitarle pureza al sufragio y con eso no estoy, en modo alguno, de acuerdo. Desconozco cómo se resuelve este problema en otros países, pero me niego a pensar que si los demás pueden hacerlo --habida cuenta de que en general los plazos para elegir en esa segunda vuelta al jefe de Estado o de Gobierno, insumen menos tiempo del que se propone en este texto de reforma constitucional-- nosotros no podamos. Habrá que trabajar con números reales en ese sentido.

Cuando se suprimió el voto interdepartamental nadie cuestionó en modo alguno la transparencia ni la falta de representatividad del acto electoral. Quizás el ciudadano deba hacer un esfuerzo adicional para cumplir con su obligación cívica a la hora del sufragio.

Asimismo, creo que deberíamos hablar con los representantes de la Corte Electoral y será inevitable que se hable del tema recursos, así como del de la preparación del personal de la Corte y de las Juntas. Sin duda, deberemos colaborar para que haya un cambio de actitud frente al problema que, para quien habla, es menor del que surge a primera vista, para terminar con el "drama" del voto observado, que no se juzga en el tiempo que debería hacerse, lo que impediría, en la práctica, ir a una segunda vuelta presidencial rápidamente. Es evidente que no podremos tener al país en vilo durante mucho tiempo en esta materia. No olvidemos que aquí hay un entrelazamiento de temas de carácter político. El Presidente electo tiene que organizar lo que solemos denominar la "coalición" y debe contar con el tiempo necesario para hacerlo. Además, necesita preparar su presentación del Gabinete ante el Parlamento; por lo tanto, cuanto antes se dilucide quién será

sr.

el Presidente de la República, será mejor para la institucionalidad.

Reitero que debemos encontrar las soluciones pertinentes; desde luego que no soy un experto en legislación electoral pero, si se me perdona la expresión, debo decir que mi instinto me indica que quizás estamos sobredimensionando esos supuestos obstáculos. Hagamos entonces el esfuerzo que, por otra parte, requiere más tarea legislativa que constitucional, porque es evidente que el tema del voto observado es o debe ser --como lo es ahora-- materia legal. Para esto tenemos tiempo hasta 1999 para encontrar, entre todos, en el Parlamento, las soluciones a este punto concreto.

Con respecto a la doble candidatura o a la candidatura única a las Intendencias, el señor Presidente ya ha dado su opinión y personalmente siento que tiene razón. El aclaró que lo hacía a título personal y deseo hacer la misma precisión. Sin que ambos consideremos que este es un tema de vida o muerte, es evidente que en esta Comisión estamos representando, junto con el señor Senador Millor, a todo el Partido Colorado.

Así como quien habla considera que el que estamos analizando es un tema menor --lo digo respetuosamente--, existen otros señores Senadores que piensan que se trata poco menos que de un escollo insalvable para "ponerle el hombro" también al proyecto de ley de reforma constitucional.

No me parece demasiado categórico el argumento de que si tenemos candidaturas únicas a la Presidencia, deberíamos tenerlas también para las Intendencias de cada uno de los diecinueve departamentos, porque ese tipo de situaciones constitucionales ya se da en otros casos. Creo que se trata de reflejos de realidad de un determinado momento que recoge en ciertos casos el constituyente y a veces el Legislador. Existe también una contradicción --que me parece buena-- en el hecho de que tenemos un Poder Legislativo nacional con representación proporcional integral y Poderes Legislativos departamentales donde no hay ese tipo de representación. Me consta que el señor Senador Korzeniak ha dicho que su sector vería de buen agrado que el sistema de representación proporcional integral del Parlamento nacional se extendiera a la Junta Departamental. Inclusive lo dijo durante la consideración de la llamada "maxi reforma". Sin embargo, debo expresar que si fuera por mí --

sr.

vuelvo a hablar a título personal--, me quedaría con un sistema donde se estableciera un surplus para el partido de Gobierno, como se habló en la "maxi reforma", como otra forma complementaria de asegurar la gobernabilidad.

En resumen, quiero decir que el hecho de que haya una solución para lo nacional y lo departamental, tiene raíces más antiguas y reitero que están referidas nada menos que a lo que es el Legislativo departamental frente al nacional.

Estos eran los comentarios que deseaba hacer a raíz del tema en el que todos nos hemos embarcado, que es el de desmentir, en los hechos, lo que nos habíamos propuesto al principio de la reunión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de dar la palabra al señor Senador Posadas Montero, quisiera hacer una precisión. Según lo que señaló el señor Senador Astori, los representantes de la bancada del Frente Amplio deben asistir a una asamblea y, por lo tanto, tendrán que retirarse a las 18 y 30 horas.

Habida cuenta de que los artículos a considerar son los números 79, 88, 106 y 108, y que se pueden tratar en forma rápida, porque coincidimos en general con nuestros puntos de vista, voy a otorgar la palabra al señor Senador Posadas Montero para que concluya su razonamiento a propósito de la doble y simple candidatura, para luego considerar las disposiciones mencionadas, antes de levantar la sesión.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- No pretendo extenderme en cuanto al número de las candidaturas; creo que es un tema que no constituye norma de fe. En definitiva, está en el campo de la conveniencia y no puede causarle sorpresa a nadie que en esa área existan inclinaciones generadas por intereses, lo que no quiere decir que éstos sean espúreos. A pesar de que tengo opinión propia sobre este tema, continúo con la posición asumida por el Partido Nacional en los dos casos.

Rápidamente quería referirme a un tema que, en mi concepto, tiene una envergadura mucho mayor y fue expuesto por el señor Senador Santoro en su última intervención. Se trata de aclarar y enfatizar en el texto de la Constitución el papel de los partidos políticos. No digo ninguna novedad brillante al afirmar que es de la esencia de la democracia una base

sr.

sólida en partidos políticos. Creo que si alguna duda pudo haber existido en la mente de varios, en nuestro país y en un pasado no muy lejano, el camino del reestablecimiento de la democracia tiene que haber sido prueba suficiente de lo esencial que es para un país la existencia de partidos políticos estructurados, sólidos, con raíces, contenido y trayectoria. Creo que, independientemente de las discrepancias que podamos tener unos partidos con otros, esa es una de las cosas más importantes que tiene nuestro país y que lo distingue y ha distinguido de muchos otros a lo largo de su historia. Entiendo que ese sí es un tema esencial y la atomización de los partidos conspira contra él. Y ésta puede darse en dos campos. Por un lado, en el nacional; y no se trata de un simple problema numérico, porque las democracias que se sustentan sobre la multiplicidad de los partidos llevan en su base una debilidad y una fuente de complicaciones y dificultades muy serias para su gobierno y, por lo tanto, para su sobrevivencia. Por otra parte, esa atomización también se puede dar en un corte horizontal en el plano nacional y en el departamental, cosa que, a mi juicio, se justifica todavía menos en un país que no es de corte federal. Soy radicalmente contrario a esas dos posibles tendencias y me parece esencial que esos dos aspectos estén fuertemente precavidos en la Constitución. En eso coincido un 100% con las expresiones del señor Senador Santoro, quien hacía un llamado de atención sabio y experiente.

Por otra parte, voy a formular dos breves comentarios en relación con el inciso 12 del artículo 77. En cuanto al tema de la selección del Vicepresidente, creo que ésta debe quedar en manos de los partidos porque hace a cómo cada partido político se armará luego de la elección interna y se presentará ante la ciudadanía. En ese sentido, me parece que la rigidez de la ley no es lo más adecuado.

Por otro lado, con relación a eso que se aplica tanto en el inciso 12 como en la disposición transitoria, de alguna manera debemos precaver, o encargarle a la ley que lo haga, qué sucede en los casos de vacancia entre la elección interna y la nacional y, en todo caso, entre la primera y segunda rueda. Aquí se genera un vacío que puede producir una situación aún más grave, en el caso hipotético de que se dé la vacancia del Presidente y del Vicepresidente en un sistema de balotaje donde el Senador de la lista más votada, que hoy en día es el tercer suplente, puede pertenecer al partido opuesto del que terminó

sr.

ganando.

SEÑOR MICHELINI.- Creo que sería bueno que el señor Senador Posadas Montero nos acerque alguna redacción que supla el vacío de texto al que hacía referencia. Evidentemente, se pasó por alto la posibilidad de en el caso de que surja una fatalidad con respecto al Presidente y al Vicepresidente de la República, quien estaría asumiendo sería alguien perteneciente a otro partido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 79.

(Se lee:)

"ARTICULO 79.- La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República se hará mediante la utilización de lemas. La ley, por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición.

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara".

La Mesa quiere expresar que comparte el punto de vista de los señores Senadores Santoro y Posadas Montero con respecto al tema de los partidos políticos y a la necesidad de unificar criterios. Si bien hay que decidir que todo es partido o todo es lema, es necesario hacerlo sobre la base de proteger a los partidos políticos. La reforma es con la intención de darle mayor libertad al elector y no para destruir a aquéllos.

SEÑOR SANTORO.- Esta disposición procede a eliminar la categoría de lema permanente que en el actual texto constitucional se establece y se define. Actualmente, un lema permanente habilita la posibilidad de acumular votos. Ahora,

sr.

se procede a la eliminación de esa categoría y todos son lemas, es decir, no hay más diferencias entre lemas permanentes y accidentales. Estas diferencias comenzaron con la Ley del Registro Cívico de 1924 que hablaba de partidos permanentes y partidos accidentales. Más adelante, se evolucionó y se estableció la definición de lema permanente y accidental. Del caso es que debe determinarse --y hay que percibirlo-- que el sistema de doble voto simultáneo no desaparece totalmente en el texto constitucional. Por eso aquí se establece que para acumular los votos para cualquier cargo electivo se hace la excepción para los de Presidente y Vicepresidente de la República. En cierta medida, en la primera comparecencia, es decir, cuando los partidos intervienen, existe lema, pero como no hay multiplicidad de candidatos, el mismo no cumple la función acumulativa, pero el lema se mantiene. Es decir que la acumulación siempre se va a hacer por lemas. Al respecto, ya hemos dado nuestra opinión --que ha sido compartida por los señores Senadores Posadas Montero y Batlle-- en el sentido de que el lema siempre es el nombre del partido político.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 88.

(Se lee:)

"ARTICULO 88.- La Cámara de Representantes se compondrá de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país. No podrá efectuarse acumulación por sublemas ni por identidad de listas de candidato.

Corresponderán a cada departamento, dos representantes por lo menos.

El número de representantes podrá ser modificado por la ley, la que requerirá para su sanción, dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

Presidirá la Cámara de Representantes durante toda la legislatura un integrante del lema más votado."

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Respecto del último inciso, que dice que presidirá "la Cámara de Representantes durante toda la

sr.

legislatura un integrante del lema más votado", entiendo que el hecho de tener una Presidencia continua durante los cinco años, le da mayor permanencia y mejor funcionamiento a la Cámara de Representantes. Sin embargo, debo señalar dos aspectos con relación a este inciso tal cual está redactado. En primer lugar, esto permite que un representante perteneciente a un partido distinto al del Presidente de la República presida la Cámara de Representantes durante cinco años. No sé si esto es lo que expresamente se quiso, pero creo que es un tema a considerar. En segundo término, entiendo que habría que hacer alguna referencia a la ley en el sentido de cómo se elige el Presidente de la Cámara de Representantes, porque si no se dijera nada, en teoría podría suceder que los representantes de los demás partidos elijan a un diputado del partido que menos quiere el propio partido que lo va a soportar en la Presidencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- También se podría dar una tercer posibilidad. Como el artículo dice que presidirá "la Cámara de Representantes durante toda la legislatura un integrante del lema más votado", podría caber la posibilidad de cambiarlo, por ejemplo, todos los semestres.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Mi suspicacia no había llegado a tanto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero yo sí, pues he pensado mucho sobre este tema.

Léase el artículo 106.

(Se lee:)

"Artículo 106.- Cada Cámara tendrá su presidente, electo de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 88 y 94, respectivamente. Nombrará, además, a sus vicepresidentes."

Es decir que se mantienen las elecciones con respecto a los restantes miembros del Cuerpo.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que habría que mejorar la redacción porque no es cierto, como dice el artículo 106 propuesto, que se elija de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 88 y 94.

sr.

SEÑOR KORZENIAK.- La actual Constitución tiene un artículo todavía peor ya que dice que cada Cámara eligirá su Presidente con excepción del Senado, que no lo elige pues ya se sabe quién es. Es decir que de las dos hay una sola que lo elige de esa forma.

De todas maneras, esta redacción mejora un poco el artículo pero igualmente responde a la "chambonada" gramatical que ya tenía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 108.

(Se lee:)

"Artículo 108.- Cada Cámara aprobará, dentro de los doce primeros meses de cada legislatura, sus presupuestos, por tres quintos de votos del total de sus componentes y lo comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional. Estos presupuestos se estructurarán por programas y les serán aplicables las normas de ejecución del Presupuesto Nacional. Se les dará, además, amplia difusión pública."

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Como ha dicho el señor Senador Santoro en su primera intervención, adelanto mi espíritu de votar este artículo, pero, en primer lugar, entiendo que no es materia constitucional; y, en segundo término, no sé cuáles serían las normas constitucionales de ejecución del presupuesto que se le aplican. Si no se trataran de las constitucionales sino de las legales, no veo por qué se va a constreñir al Parlamento. Me parece que la publicidad bien se puede hacer y no requiere disposición constitucional. Además, no entiendo por qué se eliminaron los incisos dos y tres que tiene actualmente este artículo. De esta forma el artículo es totalmente inútil.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que se quiso preservar la supervivencia de los incisos dos y tres actuales.

SEÑOR MICHELINI.- Entiendo que los incisos dos y tres van en el proyecto. Con respecto a la publicidad, comparto parte de las inquietudes planteadas por el señor Senador Posadas Montero. Simplemente se intentaba que el Presupuesto del Parlamento tuviera cierta transparencia, ya que se trata de una exigencia que se está imponiendo a toda la Administración.

sr.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Reitero que, en mi concepto, éste no es tema de materia constitucional. Inclusive, el primer inciso original contiene un absurdo, ya que el Parlamento debe comunicar su presupuesto al Poder Ejecutivo para que éste se lo devuelva incluido en el Presupuesto Nacional. Por esta razón, presumo que esto no se debe aplicar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que en este tema hay dos aspectos fundamentales. Por un lado, se quiso intentar que los presupuestos del Poder Legislativo mantengan una concordancia con las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto Nacional. Sin embargo, creo que ese objetivo se puede alcanzar mejorando la redacción.

SEÑOR SANTORO.- Creo que esta disposición debe ser mejorada en razón de que esto fue redactado en un momento especial que atravesaba, digamos, el clima político del país. En ese tiempo, el Parlamento aparecía como elemento oscurantista y se hacía el presupuesto en forma reservada, sin publicidad y con normas que no estaban muy bien dispuestas en lo que tiene que ver con las economías. Con esta norma se intentó decir que todo se va a hacer igual que en el Presupuesto Nacional, que no hay nada oculto y que todo va a ser perfecto desde el punto de vista técnico. Sin embargo, creo que si se elimina no pasará nada.

SEÑOR KORZENIAK.- Nosotros no fuimos proponentes de este artículo, pero con una redacción un poco más ajustada, somos partidarios de que exista. No debemos olvidar que el Presupuesto del Poder Legislativo --es decir, el de cada Cámara, porque se lo aprueba a sí misma-- es el único que no es aprobado por otro órgano. Ni siquiera el Poder Ejecutivo --sin perjuicio de su equilibrio institucional, que en el mundo moderno tiene cierto predominio--, ni el Poder Judicial --a pesar de algunos reclamos-- aprueban sus propios presupuestos. Entonces, me parece muy bien --dado que no se lo puede enviar a nadie para que se lo apruebe--que haya una norma constitucional que explicite que el Poder Legislativo da al pueblo una cierta rendición de cuentas por una vía básica de publicidad o como se le quiera llamar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy seguro de que el señor Senador Posadas Montero tiene una redacción preciosa para establecer las obligaciones que cree debe incoporar todo presupuesto.

sr.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Ya confesé que el viejo principio de que quien habla escribe, está bien. Y acusé el golpe gallardamente. Sin embargo, mi tesis en esto es tirar todo para afuera, así que en este caso no voy a redactar nada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión hasta mañana después de la sesión extraordinaria del Senado de la República.

(Así se hace. Es la hora 18 y 28 minutos)

sr.